



UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Tesis de Licenciatura

- Carrera: Relaciones Internacionales
- Alumno: Sebastián Alfonso Ayerbe
- DNI: 33207094
- Teléfonos: 47914437 (Móvil) 1566457082 (Celular)
- E mail: alayer899@hotmail.com
- Último año de cursada: 2009
- Año actual: 2011
- Título: "Evolución de la Gobernabilidad en Uruguay"

<u>Índice</u>	Pág
Agradecimientos.....	3
Introducción.....	4
Alcance del problema.....	6
Antecedentes: El sistema político	
durante los Siglos XIX XX.....	9
Cuadro de situación: El Sistema Político	
durante el período 2000 – 2010.....	23
El Sistema Político según la Constitución	
Nacional Actual.....	27
Estrategias de los Actores.....	29
Actores Internos	
A1 Frente Amplio (oficialismo).....	31
A2 Oposición.....	36
A3 Sociedad Civil.....	40
A4 Sindicatos.....	43
A5 Fuerzas Armadas.....	46
A6 Estado uruguayo.....	49
Actores Externos	
A7 República Argentina.....	52
A8 República Federativa del Brasil.....	55
A9 Mercosur.....	57
A10 Estados Unidos.....	59
A11 Organizaciones Internacionales.....	61

Análisis Estratégico de los Actores**Matriz de posiciones de los actores según****convergencia y divergencia de objetivos.....64****Matriz de influencia de los actores.....65****Plano de influencia dependencia.....66****Proyección de Escenarios****Escenario 1: Cooperativo, Kantiano.....68****Escenario 2: Conflictivo, Hobbesiano.....77****Escenario 3: Reformista, Gramsciano.....86****Conclusión Integrativa.....94****Anexos****Anexo 1: Cuadro de Análisis Morfológico.....98****Anexo 2: Análisis de Variables, categorías y Ponderación.....99****Anexo 3: Índice de Desarrollo Humano.....108****Anexo 4: Tabla de Desarrollo Humano Uruguay 2007.....110****Anexo 5: Coeficiente Gini.....111****Anexo 6: Tabla de Variables Macroeconómicas.....112****Anexo 7: PBI uruguayo a precios constantes hasta 2006.....112****Anexo 8: Deuda Externa uruguaya de 1995 a 2008.....114****Anexo 9: Exportaciones e Importaciones mundiales****de Uruguay última década.....115****Anexo 10: Artículo periodístico.....120****Bibliografía.....124**

(No necesario pero pertinente)

Agradecimientos

Agradezco a todos mis seres queridos que me han apoyado en todo momento, tanto durante los cuatro años de cursada de la carrera como en el desarrollo de este trabajo final. Agradezco en particular a mi familia, a mis padres, José Ernesto y Graciana que siempre estuvieron conmigo dándome esperanzas en todo momento y pagándome mis estudios y a mi hermano Santiago.

Por otra parte también agradezco mucho a mis amigos y amigas que siempre me desearon lo mejor en el duro camino hacia el egreso tanto de la escuela secundaria como de la Universidad. Quería agradecerle en particular a mi amigo Alfredo quien me ha acompañado de la mejor manera durante toda la carrera y me ayudó mucho también con este trabajo dándome muy buenos consejos.

Les agradezco a los profesores de la USAL y al cuerpo académico universitario luego de todos estos años de estudio en la facultad que me han brindado las herramientas necesarias para desempeñarme en esta carrera.

Un párrafo aparte merecen las autoridades de la Embajada de la República Oriental del Uruguay en la Argentina, las cuales muy gentilmente abrieron sus puertas y me brindaron mucha información para la realización de este trabajo. En particular quiero manifestar mi agradecimiento al doctor Carlos Mendivez, de la Secretaría de Asuntos Culturales de la embajada, que fue quien personalmente se encargó de brindarme información muy amplia y de explicarme en profundidad muchos de los aspectos de la realidad histórica, política y cultura del Uruguay.

Introducción

El sistema político uruguayo se compone actualmente de tres partidos importantes y relevantes en el escenario de la gobernabilidad, teniendo un partido, el Frente Amplio, de una ideología de izquierda, consolidado en el poder desde hace seis años.

En líneas generales, podemos observar como el Frente Amplio se mantiene a la cabeza ya que posee la presidencia de la nación, el parlamento y los departamentos más poblados. Es la primera fuerza política del país, en detrimento de los otros dos partidos más relevantes en la historia uruguaya, el partido Colorado y el partido Nacional, o Blanco. Cabe destacar que estos dos últimos, son más conservadores y más proclives a la derecha. Es decir, son los tradicionales partidos de la República Oriental del Uruguay, que dominaron la esfera política alternativamente durante todo el siglo XX y mitad del siglo XIX. Además hay otras fuerzas políticas más recientes de menor competitividad en las últimas elecciones como el Partido Independiente (PI), el cual surge como una escisión del Frente Amplio con una ideología más de centro, y la Asamblea Popular, otro partido menos relevante, que pertenece a la extrema izquierda. Por otro lado, también existen otras facciones menores, sin repercusión en el ámbito electoral.

De esta manera, cabe realizar una importante mención respecto al quiebre del sistema político tradicional uruguayo y la tendencia actual hacia un multipartidismo o un tripartidismo, si se quiere, con un partido predominante.

Uruguay, desde el período post independentista, se caracterizó por tener dos partidos que se disputaban el poder hasta finalizado el siglo XX cuando comenzó a ascender el Frente Amplio, como una coalición de múltiples izquierdas. El Bipartidismo, que era moneda corriente desde tiempos remotos en esta nación rioplatense, comienza a resquebrajarse luego de la vuelta a la democracia. ¿Cómo es posible que un país con una larga tradición hacia el bipartidismo tienda actualmente a un multipartidismo que incluso hasta está dejando atrás a los otros dos viejos actores dominantes?

Estos aspectos serán abordados a continuación. En los últimos tiempos se generó una tendencia hacia el multipartidismo como nunca antes en la historia de este país había ocurrido. El poder de los dos partidos tradicionales en la escena nacional parece estar siendo desplazado por el Frente Amplio que actualmente gobierna con un sólido apoyo de la mayoría de la población y con una oposición organizada y tolerante más allá de algunos cuestionamientos.

Uruguay se destaca por ser un país con características muy peculiares para la realidad latinoamericana ya que cuenta con uno de los mejores índices de bienestar social de la región¹, es el país con menor desigualdad en la distribución de la riqueza, uno de los que mayor educación y tasa de alfabetización posee, uno de los países más democráticos y hasta pacifistas en la región. A nivel institucional se refleja un comportamiento representativo muy positivo del país que lo posiciona como una de las democracias más plenas de América Latina, según un ranking realizado por el periódico británico *The economist* en 2007², Uruguay es el único país de Sudamérica con una “democracia completa” en cuanto a ciertos criterios que utilizó esa publicación para determinar las características de los regímenes a nivel mundial. Esto tiene mucho que ver con la consolidación de la cultura democrática y de la participación popular de su gente. Otras características interesantes que mantiene el sistema político para sustentar la mayor participación popular son los plebiscitos y referéndums que se realizan cada tanto en el país. Redacción, utilización de Vocablos!

Por otra parte destaca la clara incidencia del estado uruguayo en sus actividades, tanto económicas, como políticas y sociales. Por lo tanto existe en este país una fuerte cultura de apoyo a un Estado protagónico en la mayoría de las actividades nacionales y en los servicios de los habitantes, quienes históricamente ya tienen asimilada una identidad proclive hacia el clásico estado de bienestar desde las prosperas épocas de comienzos del siglo XX con el modelo batillista³.

Con un desarrollado sentimiento por la cultura democrática y teniendo en cuenta su actual respeto por las instituciones, pese a las dictaduras del siglo XX y el aporte decisivo del estado para la satisfacción de las demandas de la sociedad se puede decir que hay en el país una ciudadanía fuerte y una muy marcada aceptación por las instituciones. No obstante todavía no están del todo claras las condiciones para un desarrollo gobernable exitoso, como en prácticamente toda Latinoamérica, por ende es preciso destacar si los factores clave para el éxito de la gobernabilidad llegarán a estar al día en este país de modo que a continuación se desarrollarán tres escenarios a futuro, cada uno con un diferente panorama y proyección, que permitirán vislumbrar una posible aproximación al devenir con respecto a las tendencias pasadas y presentes.

¹ Ver Anexos 3, 4 y 5.

² http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf
Consultado el 30 de Marzo de 2011.

³ Ver antecedentes.

Alcance del problema

El propósito de la presente investigación es determinar la evolución de la gobernabilidad en Uruguay. Aquí abordaré el espacio a tratar en mi proyecto.

El objetivo implica la proyección del proceso de gobernabilidad llevado a cabo dentro de un sistema democrático de aquí a los próximos diez años y la viabilidad alcanzada por este a posteriori, así como también la previsión de escenarios que reflejen esto mismo. Las motivaciones que me llevan a la realización de este trabajo implican el logro de un análisis exhaustivo en cuanto a las posibilidades de desarrollo o no, de las instituciones democráticas dentro de este pequeño y joven estado sudamericano que parece poseer un sistema de partidos políticos muy consolidado en su región, además de considerarse el segundo país más plenamente democrático de América Latina; un caso paradigmático que tradicionalmente no ha sido de los países poderosos a nivel regional y está ligado a una gran dependencia de sus vecinos en diversas áreas pero aun así mantiene una estabilidad institucional a priori envidiable si vemos las dificultades que han tenido otros estados, incluso los poderosos del área sudamericana para satisfacer las demandas de representatividad de su población.

Se busca entonces el objetivo central de explicar la viabilidad o no de este paradigma así como la evolución o involución que pudiera tener a futuro el proceso de gobernabilidad.

Será primordial analizar al sistema de partidos Políticos teniendo en cuenta que los partidos en Uruguay cumplen una función trascendental a la hora de ejercer su representación. Hay una gran variedad de autores que han dejado en sus escritos una abundante aplicación analítica del "Sistema Político". Para Antonio Camou este *es el conjunto articulado de las creencias y valores (cultura), las formulas institucionales para la agregación de preferencias y toma de decisiones (tanto formales como informales inscritas en el régimen pero también fuera de el), y las practicas y relaciones de poder efectivamente vigentes entre los actores políticos de una sociedad; el sistema reúne un conjunto de interacciones abstraídas de la totalidad del comportamiento social a través del cual los valores son asignados autoritativamente en una sociedad.*⁴

A partir de esta definición se desprenden una serie de aspectos interesantes. Por un lado la cultura política, la cual se basa en las creencias, valores, ideas asentadas. La cultura política se ve muy arraigada en Uruguay desde el carácter participativo que tienen sus partidos. Luego se desprenden las instituciones que sustentan las practicas y relaciones de poder entre

⁴ Camou Antonio, "Los desafíos de la gobernabilidad. Plaza y Valdez. México. 2001, pág 25.

los actores, además los actores mismos, el sistema con sus interacciones y por último una asignación autoritativa de valores en la sociedad. En cuanto a las instituciones que sustentan las prácticas y relaciones de poder, será prioritario en primer lugar determinar el funcionamiento de las Instituciones Públicas como aquellas entidades estatales que han de cubrir, representar y satisfacer las principales demandas ciudadanas de la población, por lo tanto es imprescindible comprender el rol que puedan tener tanto el presidente como el Poder Legislativo y los distintos aparatos gubernamentales y públicos para llevar adelante las demandas. En cuanto al sistema con sus interacciones podemos observar a la oposición con sus respectivos partidos, será necesario describir las características de la misma mientras que por otra parte se encuentran los demás actores que componen la sociedad que pueden ser sindicatos, agrupaciones, estudiantes (Sociedad Civil), militares, entre otros.

David Easton fue el primero en definir al sistema político como una asignación autoritativa de valores, él planteó para el análisis del sistema político un modelo dinámico en el cual hay un sistema que está sujeto a ciertas “perturbaciones” en su “entorno” con sus respectivos ambientes, el intrasocietal y también el extrasocietal; este sistema se compone de *insumos* que son las “demandas” y “apoyos” o “ayudas” de los gobernados y a su vez también de “*productos políticos*” que vendrían a ser las acciones tomadas por las autoridades gobernantes. Ante esta situación lo que se produce es un proceso de retroalimentación que es el que convierte los insumos en productos⁵. Los productos políticos, es decir estas acciones tomadas por los gobernantes se corresponden con la posibilidad o no de la aplicación en mayor o menor medida de una Reforma Política la cual guarda relación con la posibilidad de establecer cambios en el sistema, modificaciones tendientes a favorecer el proceso de gobernabilidad o quizás no y favorecer cierto grado de autoritarismo (pero no dictadura), como también a la inclusión del tipo, estilo del cambio. Esto abarca cambios desde el interior del régimen.

Siendo la gobernabilidad un aspecto principalmente político, también es importante hacer mención al aspecto meramente económico de la configuración del modelo en el país. Por lo tanto es imprescindible el modelo que defina la República tanto al interior como hacia afuera, al exterior, es decir considerando la posibilidad de una economía más autárquica, sin mucha influencia externa, como pueda desarrollarse también un modelo más neoliberal y dependiente del sistema capitalista, entre otras variantes del modelo económico nacional.

⁵ Easton, David, “*Esquema para el análisis político*”, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.

Por otra parte, pasando al contexto internacional no hay que obviar las relaciones exteriores con Estados Unidos ni con otros países latinoamericanos y del Mercosur así como la influencia que pudieran tener los organismos internacionales de derechos Humanos en el país. Aquí se incluirían acuerdos complementarios de carácter Bilateral como Multilateral y tipo de relacionamiento mutuo tanto en lo que respecta a las relaciones con la primera potencia mundial y líder hemisférico como con algunos países hermanos de América Latina (Argentina, Brasil, el Mercosur como bloque y otros) en torno a su influencia en la viabilidad del proceso político uruguayo. Por cierto, el tema del respeto por los principios democráticos es un aspecto clave de agenda en los países del Mercosur que evoluciona en Uruguay conforme van realizándose nuevos cambios para afianzar derechos antes restringidos⁶. En cuanto a la influencia de algunas organizaciones internacionales, se observa de parte de estas, el fomento a ciertos principios universales y democráticos hacia Uruguay⁷ y el seguimiento o no que tendrá este país hacia los pedidos externos.

De este modo, para analizar la concepción de Gobernabilidad, debemos primero definir a ésta misma. Según Camou la gobernabilidad se define como *un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz*.⁸ Entonces a partir de aquí será necesario determinar a posteriori si el equilibrio entre las demandas y las respuestas será efectivo y dinámico a lo largo de los próximos años.

Para la tratativa de estos aspectos se identifican tres escenarios a futuro que serán desarrollados más adelante: El primer escenario implicará una concepción cooperativa de la gobernabilidad nacional, de estilo *kantiano*, con un fuerte consenso y equilibrio entre el Frente Amplio y los otros partidos; en contraposición, el segundo escenario será conflictivo, de estilo *hobbesiano*, ya que habrá una reacción conservadora contra el FA y una lucha constante entre los partidos por el poder. Por último el escenario denominado *gramsciano* será característicamente reformista en donde habrá cierta distensión entre las fuerzas principales y permanecerá gobernando el Frente aunque con menor consenso que en el primero.

⁶ Por ejemplo lograr un juicio justo a las últimas dictaduras mediante la eliminación de la Ley de Caducidad. No nos olvidemos tampoco de la Cláusula democrática del Mercosur que prohíbe los golpes de estado en sus miembros.

⁷ Como por ejemplo el respeto por los derechos humanos y el logro de transparencia fiscal de parte de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), entre otros.

⁸ Camou, Antonio, pág 36 *op cit*.

Antecedentes: El Sistema político durante los siglos XIX y XX

Para comenzar a hablar de la historia política de la actual República Oriental del Uruguay debemos remitirnos hasta comienzos del siglo XVI cuando su territorio fue descubierto por el explorador español Juan Díaz de Solís quien en busca de una ruta hacia las Indias orientales a través del continente americano, se embarcó en el estuario del Río de la Plata; sin embargo él y su expedición fueron emboscados y asesinados por una tribu de indígenas autóctonos del lugar.

Posteriormente se produjo la colonización de la zona del Río de la Plata, las primeras poblaciones españolas en el territorio de la llamada “Banda Oriental” fueron los asentamientos fundados por Sebastián Gaboto en 1527. A partir de aquel momento, con el establecimiento de los españoles y el exterminio de las escasas poblaciones indígenas que había, comenzó a afirmarse con el tiempo una cultura mayormente criolla, dejando poco lugar al desarrollo de una cultura mestiza como sucedía en el resto de la región latinoamericana.

En 1680 los portugueses se asentarán en parte del territorio uruguayo violando el tratado de Tordesillas, el cual establecía las líneas geográficas del reparto de territorios del “nuevo mundo” entre las coronas de España y Portugal, y fundando la ciudad de Colonia del Sacramento en el margen oriental del Río de la Plata, frente a la ciudad de Buenos Aires. Es en esta época cuando se producen las constantes disputas entre españoles y portugueses por el territorio, que cobraría una importancia sin igual hasta ese momento ya que desde su descubrimiento no había generado tanto interés por los europeos pero ahora el Río de la Plata comenzaba a ser visto por los colonizadores como un punto estratégico clave debido a su acceso al nuevo continente.

En cuanto a la organización administrativa que se estableció sobre el territorio oriental, ésta dependía directamente de la gobernación de Buenos Aires, capital del Virreinato del Río de la Plata. La fundación de Montevideo por los españoles y su crecimiento con la apertura de propiedades de tierras en sus cercanías favorecieron al desarrollo de una elite oligárquica terrateniente que se irá haciendo con el control mercantil financiero. Mientras Montevideo se posicionaba como la principal urbe, por su parte se encontraba el campo, en el ámbito rural, en donde habitaba el poblador tradicional más representativo de la época, el gaucho, quien fuera originado por la mezcla cultural entre el europeo y el indígena; cumplirá un rol indispensable en el período independentista rioplatense.

El proceso revolucionario de la independencia en el ámbito del Río de la Plata se destaca por su originalidad en torno a los hechos ya que presentó unas características muy particulares que lo diferenciaron del resto de América Latina en torno a los aspectos localistas y culturales considerando las causas y consecuencias acaecidas en la España de comienzos de Siglo XIX. La metrópoli sufría un pleno desgaste y erosión por el ingreso de las tropas napoleónicas en la península Ibérica, lo cual fue aprovechado por los criollos de América del sur⁹. En 1810, cuando estalla la Revolución de Mayo en Buenos Aires, ésta sería apoyada por los gauchos de las pampas así como por los pequeños y medianos hacendados y hombres del campo sin tierras de la Banda Oriental, quienes tendrían como principal exponente al general José Gervasio Artigas. Por otro lado, las altas clases de Montevideo proclives al monopolio comercial español no apoyaban esta revolución¹⁰. Tampoco los dirigentes autonomistas bonaerenses más proclives al pensamiento centralista apoyaron la revolución.

Artigas presentará unos ideales federales y de igualdad de los pueblos de las Provincias Unidas. Se enfrentará a los unitarios de Buenos Aires con su proyecto federal y por esta razón es aislado por éstos, quienes lo dejarán sólo con su ideal pese a que apoyó la Revolución de Mayo para lograr la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Recordemos que Artigas fue el fundador del federalismo rioplatense, que jamás soñó en la constitución de un estado "independiente" en la Banda oriental. En varias oportunidades el gobierno de Buenos Aires le ofreció la independencia de su provincia, a cambio de que renunciara a la organización federal del conglomerado rioplatense, y Artigas rechazó categóricamente esa oferta que condenaba a la provincia oriental a la marginación y desmembraba el tronco del antiguo virreinato. A su régimen lo denominó sistema americano y en toda su gestión campea la conciencia de la unidad Hispanoamericana, claramente reflejada en su correspondencia con Bolívar, San Martín, Guemes y otros conductores del movimiento de emancipación continental.¹¹

En 1815 tras recuperar Montevideo que había sido sitiada por las tropas españolas luego del estallido revolucionario, Artigas logra establecer el primer gobierno autónomo en la Banda Oriental y crea un Cabildo Gobernador elegido popularmente generando el primer

⁹ Gros Espiell, Héctor y Esteva Gallicchio, Eduardo, *Constituciones Iberoamericanas Uruguay*, 2005.

¹⁰ Artigas buscaba un régimen de reparto de tierras y contaba con el apoyo de los sectores rurales, criollos pobres, mestizos, negros libres, entre otros.

¹¹ Alcántara Sáez, Manuel, *Sistemas Políticos de América Latina*, Volumen uno, ¿es viable un Uruguay independiente?, Pág 3.

antecedente de un aparato institucional administrativo local para la futura nación. Mediante el reglamento provisional que Artigas instauró en la Provincia Oriental se buscaría beneficiar a los habitantes más desfavorecidos, quienes recibirían tierras y ganados a costa de los latifundistas, lo cual implicaba un fuerte cuestionamiento al derecho de propiedad conservador que tenían las clases altas de la sociedad rioplatense.

*Una de las disposiciones más destacadas del flamante gobierno fue el “Reglamento provisional de la Provincia Oriental para el fomento de la campaña y seguridad de sus hacendados” (...). Dispuso la quita de las tierras a los enemigos de la revolución para distribuirlas entre los no propietarios con la prevención de que “los más infelices serán los más privilegiados”. La casi inmediata invasión portuguesa en agosto de 1816 dificultó la aplicación del Reglamento, pero éste reveló **tendencias al igualitarismo social** bastante insólitas en el marco generalmente conservador del movimiento independentista hispanoamericano, con un solo punto de comparación en el México contemporáneo de Hidalgo y Morelos.*¹²

Artigas establece su liderazgo en todo el territorio de la Banda Oriental ejerciendo un amplio poder tanto en la esfera política como en la militar siendo incuestionable su dirección de la política interna y exterior de la provincia¹³. De todas formas, no nos olvidemos que Artigas creía firmemente en una organización institucional para las Provincias Unidas del Río de la Plata; él quiso unirlas en torno a los principios federales que enfatizaran y respetaran el derecho de todas ellas de poder ejercer una autoridad efectiva sobre si mismas en lugar de depender del centralismo porteño¹⁴.

El ejército portugués invadió la Banda oriental en 1816 y Artigas no contará con el apoyo de los unitarios de Buenos Aires quienes dejan a la provincia oriental a merced de los invasores lusos para así de esta forma poder establecer su propio régimen de gobierno en las Provincias Unidas, el cual tendía a inclinarse en un principio por el estilo centralista y unitario. Artigas sería abandonado por los porteños y dejado solo a su suerte ante la invasión portuguesa que finalmente anexó el territorio de la Banda Oriental. Luego ésta pasará a formar parte del naciente Imperio del Brasil tras su independencia en 1823¹⁵.

¹² Nahum, Benjamín, *Breve historia ilustrada del Uruguay independiente*, pág 14.

¹³ Así y todo, el caudillo no dejaba de aceptar las limitaciones que requería su dirigencia en la Banda Oriental, lo cual demostraba el fundamento democrático que pregonaba “el líder” sobre el que comenzaría a sentarse a posteriori la nueva nación.

¹⁴ La Liga Federal sería una alianza gestada por el líder oriental e integrada por las provincias argentinas de Entre Ríos, Santa Fe, Corrientes, Misiones y Córdoba, además de la Banda Oriental que fomentaba los ideales artiguistas de libertad, federalismo y republicanismo. Asimismo Artigas sería proclamado “protector de los pueblos libres” en las provincias mencionadas.

¹⁵ El caudillo oriental huiría hacia Paraguay donde moriría en 1847 exiliado, pobre y solitario.